

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0021-2011

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-05-2011

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso contencioso administrativa interpuesta contra el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, la parte actora impugnó la Resolución Suprema N° 228641 de 2 de abril de 2008, emitida a la conclusión del proceso de saneamiento simple de oficio del polígono 036 respecto a la propiedad denominada actualmente Sindicato Agrario "Tamborada A", ubicada en el cantón Cochabamba, sección Primera, provincia Cercado del Departamento de Cochabamba. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

Señaladno que la Resolución Suprema N° 228641 de 2 de abril de 2008, es lesiva sus intereses por las irregularidades y vicios que se han cometido dentro del trámite de Saneamiento Simple de Oficio, pasa a enumerar tales vicios:

1.- Que Rubén Salvatierra en su declaración jurada, señala que poseía el predio desde 1952, cuando éste, nació en 1955 conforme a su propia documentación personal.

2.- Que los falsos beneficiarios presentaron simples fotocopias de cédulas de identidad de personas fallecidas que supuestamente se encontraban en posesión del predio, existiendo en el trámite una absoluta falta de prueba documental como exigen los arts. 327 inc. 7), 330 del Cód de Pdto. Civil y 79 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y que nunca existió evidencias que amparen a los falsos beneficiarios.

3.- Que, los comprobantes de pago por "derecho de riego" no son tales y fueron obtenidos dolosamente, no siendo evidente que los beneficiarios vivan en el mismo terreno; que el plano que figura en el trámite es un plagio descarado de su propiedad y no se consideraron los contratos de compañía cuyas actas se

acompañaron; que no estaba sembrado el terreno en ninguna porción, pecando de falso el informe que señalaba lo contrario, habiéndose observado en algún momento movimiento de tierras para simular cierta labor agrícola; lo que se hizo notar oportunamente pero no mereció consideración en la ETJ, señalándose por el contrario que el predio cumple con la FES.

4.- Que tampoco se habría considerado importante que se cancelen los impuestos desde hace tiempo atrás a la H. Alcaldía Municipal de Cercado de Cochabamba, demostrando que la propiedad siempre estuvo cumpliendo la FES.

5.- No se habría dado cumplimiento a los requisitos de los arts. 170 y 172 del Reglamento de la Ley 1715 respecto a la Campaña Pública y la inspección técnico jurídica del predio además de no evidenciarse la notificación personal a todos los involucrados en el proceso con el inicio de éste a objeto de que se presenten en el levantamiento de las fichas catastrales, además de no haber sido firmadas las actas de conformidad de linderos por todos los colindantes y beneficiarios;

6.- Que la función social que cumplía la propiedad se encuentra plenamente acreditada por la existencia de rastros de una hacienda lechera y porque pagó religiosamente los impuestos anuales sobre el predio y que el informe pericial del proceso de saneamiento, señala que los terrenos objeto del trámite son cultivables y de superficie plana, lo cual es contradictorio con la ubicación y estructura natural de tales terrenos. Añade que no se llegó a establecer que el predio objeto del saneamiento, se encuentre en posesión de los falsos beneficiarios del Sindicato Agrario "Tamborada A", por lo tanto, no cumplieron con la función social, por consiguiente - manifiesta- no se dio estricta aplicación de los arts. 169 de la CPE, 2 de la L. N° 1715 y 237 de su Reglamento.

7.- Al anularse los Títulos Ejecutoriales Nos. 57000 y 482106, éste último con antecedente en la Resolución Suprema N° 704630 de 10 de junio de 1981 y la N° 194056 y el expediente N° 44258 -"B" que dotó tierras también a favor de un grupo de campesinos, se involucró a la Junta Vecinal Barrio Bolívar inicialmente incluida en el trámite como poseedora de los predios 221, 222 y 223 y posteriormente excluidas por encontrarse en área de regularización urbana del Municipio, induciendo al Presidente en error al obviar este aspecto y correspondiendo dejarse sin efecto la nulidad de los citados títulos ejecutoriales además del N° 704630, respecto de aquellas parcelas signadas con los números 221, 222 y 223.

Solicitó se declare nula y sin valor la resolución impugnada.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando que una de las finalidades del saneamiento conforme establece el art. 66 en sus puntos 5 y 6 del Reglamento de la L. N° 1715 aprobado por DS 25763, es la anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta y la convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa siempre y cuando la tierra cumpla la función económico social, es decir que dentro del proceso de saneamiento en la etapa de Evaluación Técnico Jurídica, que el INRA no es la entidad competente para establecer la comisión de delitos como determinar la falsedad ideológica de documentación, correspondiendo su valoración a otra instancia, además que lo señalado, no significa una vulneración por parte del INRA a la normativa jurídica vigente en su momento y que el proceso gozó de publicidad, por lo que solicitó se mantenga firme y subsistente la resolución impugnada.

### **Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental**

" (...) en el informe de Evaluación Técnico Jurídica de fs. 4290 a 4431, específicamente en el punto

3.2.2.2, en el que se realiza una exposición y análisis respecto al apersonamiento de las herederas de Benjamín Anaya así como en el punto 3.2.2.3, en relación al apersonamiento de Hortencia Anaya vda. de Barrientos y en las conclusiones y sugerencias de dicho informe; por lo que a juicio de esta Tribunal, resulta errada la afirmación de la parte demandante cuando entiende que la irretroactividad de los arts. 64, 66 y 67 de la L. Nº 1715 se ve vulnerada al haberse establecido vicios de nulidad relativa en una situación jurídica a su juicio constituida y debidamente consumada, cuando esto no es correcto, pues por disposición constitucional de entonces contenida en el art. 166 y hoy en el art. 397, la obtención y conservación de la propiedad agraria está indisolublemente ligada al cumplimiento de la función social y económico social (trabajo), principio y contenido fundamental de la materia que es la base fundamental para la definición de derechos agrarios de propiedades sometidas a proceso de saneamiento, lo que no significa presumir la falta de legitimidad en la emisión de un Título Ejecutorial que incluso al margen de haberse otorgado conforme a derecho, no constituye garantía de un derecho perpetuo ni absoluto, pues en materia agraria la propiedad de la tierra se encuentra condicionada al cumplimiento del trabajo reflejado en la función social y función económica social."

"Entendiéndose que existieron varias observaciones efectuadas por Dirección Nacional, pese a que no cursa en antecedentes el Informe de Control de Calidad al cual se hace referencia, mediante proveído de 1º de septiembre de 2005 cursante a fs. 5976 (fs. 5477 según foliación inferior) el Director Departamental a.i. del INRA Cochabamba, dispone inspección para el 6 de septiembre de 2005 para que se establezca con precisión la delimitación de áreas que se enmarcan en los alcances de la Resolución Administrativa RES-ADM Nº 0096/05 de 3 de marzo de 2005, realizada la misma, se emitió el Informe Técnico INF-TEC 0526/2005 de 7 de septiembre de 2005 sugiriendo se excluyan del proceso de saneamiento las parcelas con características urbanas, aprobado el mismo, mediante Dictamen Técnico SAN SIM TEC. Nº 0528/05 de 15 de septiembre de 2005 e Informe Jurídico SAN SIM Nº 0321/2006 de 21 de septiembre de 2006 de fs. 5727 a 5745 de acuerdo a la foliación inferior, pues no existe secuencia en la foliación superior derecha, se responden a las observaciones realizadas en el Informe de Control de Calidad ya mencionado, reiterando se excluyan las parcelas que cuentan con características urbanas, específicamente el segundo informe hace referencia al área correspondiente a la Junta Vecinal "Bolívar Tamborada".

"(...) En este sentido declaraciones sobre la posesión de los identificados en campo, observaciones sobre la documentación referida a la identidad que correspondería a personas ya fallecidas cuando ingresaron a campo, observaciones a la forma de obtención de documentación presentada, la mención de que en realidad no viven en el predio los beneficiarios con el proceso, que el plano que presentaron sería un plagio del suyo, existencia de falsedad en el informe de pericias de campo porque en la fecha de su realización el terreno no estaba sembrado y que el movimiento de tierras observado fue simulado, constituyen consideraciones expuestas de una forma lacónica y sin mayor fundamentación ni explicitando cual la trascendencia con el resultado final del proceso de saneamiento, el que se observa ha cumplido con todas las etapas que corresponden al mismo, por otro lado, se argumenta respecto de situaciones que conforme la misma parte demandante establece, constituyen supuestos delitos, cuya denuncia no corresponde ser resuelta en esta vía y finalmente muchos de estos puntos ya fueron considerados y absueltos o explicados durante el proceso de saneamiento que se tornó bastante complejo por la cantidad de personas demandando derechos en el área y las herederas del propietario inicial de la ex Hacienda "Tamborada", una de ellas la demandante del presente proceso que incluso habría realizado varias transferencias de derechos de propiedad a decir de los documentos cursantes en antecedentes y las consideraciones realizadas al respecto en el Informe de ETJ."

"(...) Respecto a los impuestos cancelados por la demandante, esto de ninguna manera sustituye al

*cumplimiento de la función social o económico social, condición básica para obtener y mantener el derecho propietario agrario conforme a disposiciones constitucionales vigentes, por lo que no puede alegarse este extremo como argumento de cumplimiento de la función social y/o económico social."*

*"(...) La finalidad de la campaña pública dentro de la etapa de relevamiento de información en gabinete y campo, es garantizar la libre participación de todos quienes demandan derechos en el área sometida a saneamiento y dar la debida publicidad al proceso, por lo que no se limita a un actuado ni a una reunión, siendo más bien el conjunto de acciones y actuados orientados a asegurar una cualidad que debe estar presente en todo el proceso de saneamiento tal como está establecido en el art. 172 del reglamento entonces vigente, ratificado y precisado en el art. 297 del actual reglamento agrario y en el caso presente, existió la debida publicidad reflejada en la intervención en el curso del proceso de todos quienes demandaron tener derechos en el área y específicamente, la parte demandante, quién participó activamente en el curso de proceso de saneamiento, al margen de que la Resolución Instructoria fue debidamente publicada mediante Edicto en un periódico de circulación nacional tal como se tiene de los antecedentes cursantes en obrados y descritos en el punto segundo, cumpliéndose así con lo establecido por el art. 170 del Reglamento entonces vigente de la L. N° 1715 y con la finalidad de la Campaña Pública."*

### **Síntesis de la razón de la decisión**

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, manteniéndose subsistente la Resolución Suprema N° 228641 de 2 de abril de 2008, emitida a la conclusión del proceso de saneamiento simple de oficio del polígono 036 respecto a la propiedad denominada actualmente Sindicato Agrario "Tamborada A", ubicada en el cantón Cochabamba, sección Primera, provincia Cercado del Departamento de Cochabamba, conforme los fundamentos siguientes:

1, 2 y 3.- Las observaciones realizadas por la parte demandante respecto a la posesión de los identificados en campo, observaciones sobre la documentación referida a la identidad que correspondería a personas ya fallecidas cuando ingresaron a campo, observaciones a la forma de obtención de documentación presentada, la mención de que en realidad no viven en el predio los beneficiarios con el proceso, que el plano que presentaron sería un plagio del suyo, existencia de falsedad en el informe de pericias de campo porque en la fecha de su realización el terreno no estaba sembrado y que el movimiento de tierras observado fue simulado, constituyen consideraciones expuestas de una forma lacónica y sin mayor fundamentación ni explicitando cual la trascendencia con el resultado final del proceso de saneamiento;

4 y 6.- Respecto a los impuestos cancelados por la parte demandante, el hecho de que se pague impuestos a la Honorable Alcaldía Municipal de Cercado, no sustituye de ninguna manera el cumplimiento de la Función Económico Social, por lo que no puede alegarse el cumplimiento de la FES. Asimismo, a juicio del Tribunal, es errada la afirmación de la parte demandante cuando entiende que la irretroactividad de los arts. 64, 66 y 67 de la L. N° 1715 se ve vulnerada al haberse establecido vicios de nulidad relativa en una situación jurídica constituida y debidamente consumada, pues por disposición constitucional de entonces y ahora, la obtención y conservación de la propiedad agraria está indisolublemente ligada al cumplimiento de la función social y económico social (trabajo), principio y contenido fundamental de la materia para la definición de derechos agrarios de propiedades sometidas a saneamiento, entonces incluso al margen de haberse otorgado título ejecutorial conforme a derecho, no constituye una garantía de derecho perpetuo ni absoluto, pues en materia agraria la propiedad de la tierra se encuentra condicionada al cumplimiento del trabajo reflejado en la función social y función

económica social.

5.- Respecto a la Campaña Pública, el Tribunal aclaró que la finalidad de la misma dentro de la etapa de relevamiento de información en gabinete y campo, es garantizar la libre participación de todos quienes demandan derechos en el área sometida a saneamiento y dar la debida publicidad al proceso, por lo que no se limita a un actuado ni a una reunión, siendo más bien el conjunto de acciones y actuados orientados a asegurar una cualidad que debe estar presente en todo el proceso de saneamiento conforme dispone el art. 172 del reglamento entonces vigente, ratificado y precisado en el art. 297 del actual reglamento agrario y en el caso, existió la debida publicidad reflejada en la intervención en el curso del proceso de todos quienes demandaron tener derechos en el área y específicamente, la parte demandante, quién participó activamente en el saneamiento, al margen de que la Resolución Instructoria fue debidamente publicada mediante Edicto en un periódico de circulación nacional, cumpliéndose así con lo establecido por el art. 170 del Reglamento entonces vigente de la L. N° 1715.

7.-El Director Departamental a.i. del INRA Cochabamba, dispuso inspección para el 6 de septiembre de 2005, emitiéndose así el Informe Técnico de 7 de septiembre de 2005 sugiriendo se excluyan del saneamiento las parcelas con características urbanas, aprobado el mismo, mediante un segundo informe se hace referencia al área correspondiente a la Junta Vecinal "Bolívar Tamborada" y subsanados aspectos referidos al nombre de beneficiarios y consignación correcta de superficies, finalmente se emite la resolución impugnada en la que por un lado se resuelve anular títulos ejecutoriales al haberse establecido vicios de nulidad relativa e incumplimiento de la FES y vicios de nulidad absoluta y por otra parte se dota tierras a favor del Sindicato Agrario "Tamborada A" y adjudica tierras en favor de los miembros del citado sindicato de acuerdo al detalle contenido en la resolución.

### Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

#### PRECEDENTE N°1

DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO/ PROPIEDAD AGRARIA /FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL

Propiedad agraria condicionada al cumplimiento de la FS/FES

**Por disposición constitucional contenida antes en el art. 166 y hoy en el art. 397, la obtención y conservación de la propiedad agraria está indisolublemente ligada al cumplimiento de la función social y económico social (trabajo), principio y contenido fundamental de la materia que es la base fundamental para la definición de derechos agrarios de propiedades sometidas a proceso de saneamiento, lo que no significa presumir la falta de legitimidad en la emisión de un Título Ejecutorial que incluso al margen de haberse otorgado conforme a derecho, no constituye garantía de un derecho perpetuo ni absoluto, pues en materia agraria la propiedad de la tierra se encuentra condicionada al cumplimiento del trabajo reflejado en la función social y función económica social.**

" (...) en el informe de Evaluación Técnico Jurídica de fs. 4290 a 4431, específicamente en el punto 3.2.2.2, en el que se realiza una exposición y análisis respecto al apersonamiento de las herederas de Benjamín Anaya así como en el punto 3.2.2.3, en relación al apersonamiento de Hortencia Anaya vda. de Barrientos y en las conclusiones y sugerencias de dicho informe; por lo que a juicio de esta Tribunal, resulta errada la afirmación de la parte demandante cuando entiende que la irretroactividad de los arts.

64, 66 y 67 de la L. N° 1715 se ve vulnerada al haberse establecido vicios de nulidad relativa en una situación jurídica a su juicio constituida y debidamente consumada, cuando esto no es correcto, pues por disposición constitucional de entonces contenida en el art. 166 y hoy en el art. 397, la obtención y conservación de la propiedad agraria está indisolublemente ligada al cumplimiento de la función social y económico social (trabajo), principio y contenido fundamental de la materia que es la base fundamental para la definición de derechos agrarios de propiedades sometidas a proceso de saneamiento, lo que no significa presumir la falta de legitimidad en la emisión de un Título Ejecutorial que incluso al margen de haberse otorgado conforme a derecho, no constituye garantía de un derecho perpetuo ni absoluto, pues en materia agraria la propiedad de la tierra se encuentra condicionada al cumplimiento del trabajo reflejado en la función social y función económica social."

## PRECEDENTE N°2

SANEAMIENTO / ETAPAS / DE CAMPO / RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN EN CAMPO (PERICIAS DE CAMPO, CAMPAÑA PÚBLICA, FICHA CATASTRAL, DEJUPO, LINDEROS Y OTROS)

La Campaña Pública no se limita a un actuado ni a una reunión.

**La finalidad de la campaña pública dentro de la etapa de relevamiento de información en gabinete y campo, es garantizar la libre participación de todos quienes demandan derechos en el área sometida a saneamiento y dar la debida publicidad al proceso, por lo que no se limita a un actuado ni a una reunión, siendo más bien el conjunto de acciones y actuados orientados a asegurar una cualidad que debe estar presente en todo el proceso de saneamiento.**

"(...) La finalidad de la campaña pública dentro de la etapa de relevamiento de información en gabinete y campo, es garantizar la libre participación de todos quienes demandan derechos en el área sometida a saneamiento y dar la debida publicidad al proceso, por lo que no se limita a un actuado ni a una reunión, siendo más bien el conjunto de acciones y actuados orientados a asegurar una cualidad que debe estar presente en todo el proceso de saneamiento tal como está establecido en el art. 172 del reglamento entonces vigente, ratificado y precisado en el art. 297 del actual reglamento agrario y en el caso presente, existió la debida publicidad reflejada en la intervención en el curso del proceso de todos quienes demandaron tener derechos en el área y específicamente, la parte demandante, quién participó activamente en el curso de proceso de saneamiento, al margen de que la Resolución Instructoria fue debidamente publicada mediante Edicto en un periódico de circulación nacional tal como se tiene de los antecedentes cursantes en obrados y descritos en el punto segundo, cumpliéndose así con lo establecido por el art. 170 del Reglamento entonces vigente de la L. N° 1715 y con la finalidad de la Campaña Pública."